A TOMADA DE DECISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS VISÕES CONTEMPORÂNEAS DA DEMOCRACIA

A apropriação de visões de teorias da democracia contemporânea, a fim de analisar quais atores estariam mais intimamente ligados ao processo de construção de políticas públicas, se mostrou o meio mais adequado para demonstrá-lo. Nessa feita, procurou-se traçar as principais acepções a respeito do assunto, buscando as teorias do elitismo, pluralismo, representativa e participativa.

A VISÃO ELITISTA

Em meados da década de 1930, Harold Lasswell lança Politics: Who Gets What, When, How, considerado o primeiro grande livro a tratar da política pública a partir de um modelo analítico, que passasse a compreendê-la. Com uma lógica extremamente linear e racionalista, o autor afirmava que quem, por suposto, devia possuir a maior parte da influência seria uma elite pequena, enquanto ao restante da população – o que ele chama de "massa" – cabia a parte menos importante. Em suma, seu pensamento está intimamente vinculado a uma trajetória elitista, na qual pertence a uma mínima parte da população o poder de decisão em fazer e ministrar uma política pública, evidentemente de acordo com o seu interesse. Lasswell (1936), ainda, destaca o uso de símbolos e propagandas desse determinado grupo para ascender ao poder e exercer a dominância com certa governabilidade. Isto é, formas de manipulação da massa para que essa seja reprimida.

A visão monolítica do poder de decisão de políticas públicas trazida por Lasswell encontra-se diretamente relacionada à abordagem de democracia elitista defendida por Joseph Schumpeter. Schumpeter parte do pressuposto da democracia como um método, em que os eleitores se restringem a escolher, por meio do voto, os membros de uma elite, que irá decidir por si só e segundo suas próprias convicções. Segundo o autor, o poder se concentra nas mãos de um grupo restrito, uma vez que "o princípio da democracia, então, significa, apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior

apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes" (SCHUMPETER, 1961, p. 325). Tal ideia, portanto, é a mera instrumentalização da legitimação da autoridade aos sujeitos delegados que, a partir daquele momento, passarão a decidir segundo seus interesses.

Sob essa perspectiva procedimental, o cidadão não participa de qualquer problematização ou escolha na construção das políticas públicas. Pelo contrário, ele assume um papel absolutamente coadjuvante dentro do processo, visto que estaria representado pela minoria mais capaz de fazê-lo. Nesse seguimento, as políticas públicas seriam construídas sob a lógica de um plano centralizado, tendo como líder o próprio Estado, e pautado no interesse de um pequeno grupo de indivíduos, detentor de recursos organizacionais da sociedade.

A VISÃO PLURALISTA

Contrariando a visão racionalista de Lasswell, o incrementalista estadunidense Charles Lindblom, na década de 80, traça uma análise do processo da decisão política, buscando fundamentos para explicar que trata-se, de fato, de um jogo de poder entre elites. Nessa concepção, então denominada pluralista, Lindblom destaca o papel da disputa de grupos de interesse (empresários, etc.) pelo poder e pela imposição de seus desejos, muitas vezes demandando esforços e negociação entre esses grupos:

As regras democráticas limitam as disputas entre os entre líderes políticos a formas mais moderadas mediante troca de favores, ou alianças que permitam a utilização de recursos e esforços promocionais. São feitas ameaças de recusa de cooperar, retirada de fundos, crítica pública [...] (LINDBLOM, 1981, p. 51)

A dominação, então, agora é realizada por grupos de pressão e não apenas por uma elite com interesses unidirecionais. A disputa pelo poder ocorre cabalmente por formas de intercâmbios entre as elites, a fim de conseguirem o máximo proveito para seus desejos e benefícios. Ademais, Lindblom afirma que as pessoas desejam um processo democrático na criação e desenvolvimento de políticas públicas, mas também querem a soma de conhecimentos técnicos aliados ao processo. Nessa feita, então, a melhor opção seria um grupo reduzido de formuladores, uma vez que qualquer decisão sobre política pública demandaria tempo e custos, além de falhas e conflitos de valor.

Assemelhando-se a essa perspectiva está o modelo de "poliarquia" de Robert Dahl, uma vez que o autor o concebeu nesses termos. Essa concepção, de cunho pluralista, portanto, é uma vertente

que acredita na existência de várias elites na concorrência pelo poder. Grupos de interesse intermediariam os cidadãos com o governo - cada um com a sua demanda - em processos de negociação, que deveriam conter dois pontos basilares: participação e oposição. Nessa esteira, Dahl assevera:

Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.

2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.

3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (DAHL, 2005, p. 25)

Cabe ressaltar, todavia, que na concepção liberal de teoria de Dahl – corroborado por autores como o próprio Lindblom - o termo “cidadãos” possui um significado pouco abrangente, sendo aqueles, na verdade, os grandes possuidores e as elites poderosas que disputam entre si. Dessa forma, formam-se centros múltiplos de poder, líderes desse pequeno número de sujeitos. Nesse contexto, a construção de políticas públicas seriam, então, o resultado de decisões pautadas em interesses privados do consenso desses grupos de interesse:

A visão Pluralista enfatiza as restrições que colocam sobre o Estado um grande espectro de grupos de pressão dotados de poder diferenciado nas diversas áreas onde se conformam as políticas públicas (embora nenhum possa ser considerado dominante), sendo estas um resultado das preferências destes grupos. O Estado (ou seus integrantes) é considerado por uma de suas variantes como um entre estes grupos de pressão. (DAGNINO, 2002, p. 10)

Na articulação com a instituição estatal, porém, essas elites parecem ser demasiadamente homogêneas, gerando um fluxo praticamente unidirecional na criação de uma determinada política. A acepção no poder disperso, desta feita, esbarra em uma falsa ideia de determinismo valorativo genérico que estaria implicitamente enraizado em um povo, ou seja, que existiriam consensos inquestionáveis dentro de uma determinada sociedade.

A TEORIA DA REPRESENTAÇÃO

A teoria da representação significa, teoricamente, a eleição de funcionários do povo. Porém, diferentemente da concepção elitista, não se trata tão-somente da autorização, mas da ação do político eleito de acordo com as preferências do povo. Nessa esteira, Bernard Manin destaca que:

> [...] um sistema eletivo não cria uma identidade entre os que governam e os que são governados. Isso não significa que os cidadãos comuns têm apenas uma posição subordinada no governo representativo. Embora o povo não governe, ele não está confinado ao papel de designar e autorizar os que governam. Como o governo representativo se fundamenta em eleições repetidas, o povo tem condições de exercer uma certa influência sobre as decisões do governo: pode, por exemplo, destituir os representantes cuja orientação não lhe agrade. Por outro lado, o governo representativo pode ser um governo de elites, mas cabe aos cidadãos comuns decidir que elite vai exercer o poder [...] (MANIN, 1995, p.3)

Portanto, é escolha dada aos cidadãos elegerem os candidatos de acordo com suas propostas, posições e qualidade, e que confluem para o pressuposto da identidade. No entanto, como o próprio Manin (1995, p. 4) assevera, “o governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores”, ainda que fiquem sujeitos a esse mecanismo de eleições periódicas e, consequentemente, a uma avaliação, teoricamente, mais aproximada. Young corrobora escrevendo que:

Conceitualizada como diferença, a representação necessariamente envolve distinção e separação entre representantes e eleitores. A representação é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas. Dessa forma, um processo representativo é pior, na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado. (YOUNG, 2006, p. 152)

No entanto, dentro da própria acepção de representação, há o problema da heterogeneidade de valores com a qual se lida em uma sociedade. Afinal, as pessoas são diferentes e possuem visões e concepções de mundo diversificadas e, todavia, podem compartilhar o mesmo candidato por sua plataforma ampla e que abarque o interesse deles. Assim, em certas situações um representante tem que negociar para que certas atitudes sejam flexibilizadas e, ao mesmo tempo, deixar

de realizar outras, cedendo a uma vontade da maioria. Nessa esteira, Iris Young discorre sobre a sub-representação de minorias e as formas de compatibilizá-las em um sistema de representação:

> Um dos métodos da representação de grupos consiste em reservar num órgão representativo um certo número de cadeiras para representantes de determinados grupos. Alguns autores manifestam certas dúvidas pertinentes sobre os efeitos desse método. Reservar cadeiras para grupos específicos pode tender a congelar tanto as identidades desses grupos quanto as suas relações com os outros grupos da sociedade, de modo que seria desejável um procedimento mais fluido, que se adaptasse à dinâmica das relações sociais. Ao mesmo tempo, reservar cadeiras pode tender a congelar os membros de um grupo especialmente representado em relação a outras oportunidades de representação, de modo que esse grupo pode ficar isolado e marginalizado no âmbito representativo. Sabendo que têm cadeiras reservadas, os grupos podem tornar-se pouco ativos nos processos de autorização e prestação de contas, os representantes podem tender a se desconectar das bases eleitorais dos grupos e as cadeiras podem ficar vulneráveis a cooptação por partidos ou interesses. (YOUNG, 2006, p. 182)

Nesse ponto de vista, a construção de políticas públicas deve-se a um processo de negociação entre os funcionários eleitos, a princípio, em nome de seus eleitores. Isto é, baseado em demandas e pedidos da sua base eleitoral, deve o político assegurar a luta por políticas que satisfaçam o interesse público, mas que também designe as solicitações de seus eleitores.

A TEORIA DA PARTICIPAÇÃO

A ideia central da perspectiva da teoria da participação é que a democracia deve ser o mais ampla possível, por meio de instrumentos que possibilitem o cidadão participar das decisões e questões públicas. Na visão das políticas públicas, isso se assevera a partir do momento em que se definem problemas e busca-se soluções por meio de mecanismos da chamada democracia direta, isto é, da participação inobstaculada dos cidadãos.

Para a importante teórica Carole Pateman (1992), na teoria da participação, institutos e indivíduos não devem ser considerados de maneira individual, de modo que deva haver outras esferas com votação de igual peso, debates públicos e órgão eletivos e participativos, projetando a dimensão de todos estarem no poder. Macpherson (1978), por sua vez, não crê em uma democracia completamente direta, mas em

um aparelho piramidal direto e indireto com a continuidade de um sistema político essencial. Nessa visão, ele acredita que ainda haverá uma quantidade significativa de democracia direta, suficiente para caracterizá-la de participativa.

Para Sousa Santos e Avritzer (2002), a democracia participativa deve conter algumas características, dentre as quais: a articulação contra-hegemômica, a demodiversidade – isto é, as várias formas da democracia -, e a ampliação do experimentalismo democrático. Para eles, contudo, deveria haver uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, uma transversalização das dimensões política e social, a fim de politizar todos os espaços da vida social, contando com a relação direta entre cidadão e Estado, mas admitindo a necessidade da sobreposição da democracia representativa para evitar o problema da sobrecarga democrática. Nesse sentido, os autores exemplificam o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre:

> Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Essa combinação se dá em três níveis: no nível local, cidadãos participam de um processo de negociação e deliberação sobre prioridades na distribuição de bens públicos. Esse processo expressa um elemento já ressaltado no nosso texto que é a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. No caso do orçamento participativo, essa gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. As assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do OP, todos eles expressam essa dimensão que denominamos acima de procedimentalismo participativo, um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição. (SOUSA SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 63)

Outrossim, nesse contexto, fica evidente que a participação direta do cidadão na problematização de questões e formulação de soluções e investimentos torna-o figura central dos atos.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é iminente a relação entre políticas públicas e democracia, uma vez que os benefícios e o tipo de ações e decisões a serem tomadas dependem dos atores envolvidos e dos interesses caracterizados.

As teorias elitista e pluralista seguem o caminho da dominação da minoria sobre uma maioria que se projeta completamente à parte do processo decisório e, portanto, não possuem suas demandas satisfeitas, a não ser que favoreçam, também, a determinado grupo. Trata-se de uma concorrência de elite(s) pelo poder e atendimento de interesses próprios. No entanto, essas concepções lidam com a manutenção da ordem, sem contar com a ameaça à estabilidade política desses grupos. Ou seja, não prevê fenômenos ocorridos, por exemplo, na América Latina, como o conflito, a ruptura e a transformação de contextos e políticas.

A teoria da representação possui alguns pontos importante sobre as ações a serem tomadas pelos representantes. Primeiro porque alguns entendem que cabe ao representante moldar as escolhas de seus eleitores, o que parece ser arbitrário. Depois, há a controvérsia entre o que o eleito deveria defender: os interesses de seu eleitorado ou o interesse público, isto é, na melhor das possibilidades, o da maioria. Mesmo assim, esta é, até então, o mais cabível dos modelos para a assumpção de políticas públicas mais democráticas na prática, visto que o povo possui(ria) certa conexão e controle aos seus eleitos e, portanto, parte de suas demandas seriam satisfeitas.

Apesar de ser a mais fascinante das visões democráticas, a democracia participativa (ao menos, a pura) projeta-se de difícil concepção. Políticas públicas, ao exigirem o levantamento de problemas e possibilidades de soluções, demandariam um consenso muito grande - o que remonta às deliberações habermasianas, às quais soam utópicas - , e uma dedicação imensa das pessoas a se disporem a refletir e dialogar sobre as questões (até encontrarem soluções). E o próprio exemplo do Orçamento Participativo em Porto Alegre, com um início fabulosamente bem sucedido, destaca o esvaziamento e a cooptação gradual desses espaços por grupos mais fortes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAGNINO, Renato et al. **Metodologia de análise de políticas públicas.** Campinas: GAPI/UNICAMP, 2002.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. 1ª edição. São Paulo: Editora da USP, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade** – volume II – Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.10, n. 29, São Paulo, out, 1995.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferrado. Pelotas: Educat, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Traduçao de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Politicas Publicas

Autor: Ali Aidar